



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Mitsprache von Menschen mit Behinderung in politischen Prozessen

Vorgaben und Umsetzung der Behindertenrechtskonvention

Kurzstudie

Dr. Nula Frei*

Freiburg i.Ue., 15. Juli 2019

Abstract

Die Behindertenrechtskonvention (BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderung in die Gesetzgebung oder Formulierung von Politiken, die sie betreffen, einzubeziehen. Die Mitsprache muss in allen Phasen eines solchen Prozesses gewährleistet sein. In der Schweiz ist diese Verpflichtung nur ungenügend umgesetzt, die Praxis bei Bund und Kantonen ist uneinheitlich.

In der vorliegenden Kurzstudie fasst das SKMR die Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention zur Beteiligung von Menschen mit Behinderung zusammen, erläutert den Anwendungsbereich und präsentiert in vier Bereichen Empfehlungen: 1. Beteiligung von Menschen mit Behinderung in Vernehmlassungsverfahren; 2. Beteiligung von Menschen mit Behinderung in die Formulierung von Gesetzen, Aktions- und Massnahmenplänen; 3. Verbesserung der Möglichkeiten zur Partizipation bspw. durch Gebärdensprachdolmetschen oder finanzielle Anreize; 4. Formalisierung der Beteiligung und Vereinheitlichung der Praxis.

INHALT

I. Ausgangslage	2
II. Vorgaben der Behindertenrechtskonvention	3
1. Grundsatz: Einbezug in die Umsetzung und Überwachung der Konvention	3
2. Materieller Anwendungsbereich	5
3. Persönlicher Anwendungsbereich	7

* Oberassistentin, Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.

4. Modalitäten der Beteiligung.....	9
5. Gewährleistung förderlicher Partizipationsbedingungen	10
III. Rechtslage und Praxis in der Schweiz.....	12
IV. Ergebnis.....	15

I. AUSGANGSLAGE

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungen, die sie direkt betreffen, ist eines der Grundprinzipien der Behindertenrechtskonvention¹ und entspricht der Forderung «nothing about us without us» der Behindertenrechtsbewegung.² Damit einher geht ein Paradigmenwechsel, weg von der Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen als Objekte der Fürsorge und hin zu einem Verständnis von Menschen mit Behinderungen als Subjekte und als Träger von Grund- und Menschenrechten.³

Die Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungen, die sie direkt betreffen, ist deshalb ein Teilgehalt von mehreren materiellen Garantien der Behindertenrechtskonvention und kann somit als ein Querschnittsprinzip bezeichnet werden. Zudem sieht die Konvention auch in institutioneller Hinsicht vor, dass Menschen mit Behinderungen grundsätzlich in die Formulierung von Gesetzen und Politiken, die sie betreffen, einbezogen werden müssen. Diese Verpflichtung ist bereits in der Präambel⁴ angelegt und wird in Art. 4 Abs. 3 für die Gesetzgebung im Rahmen der Umsetzung der Konvention und in Art. 33 Abs. 3 für die Überwachung der Konvention konkretisiert. In der Praxis wirft diese Verpflichtung jedoch Umsetzungsfragen auf; unklar ist insbesondere der materielle Anwendungsbereich, d.h. welche politischen Prozesse von dieser Verpflichtung betroffen sind, der persönliche, d.h. welche Personen und Organisationen in diesen Prozess einbezogen werden sollen, und nicht zuletzt auch die Frage nach den Modalitäten dieses Einbezugs.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte hat sich deswegen dem Thema angenommen und eine Untersuchung zu folgender Frage durchgeführt:

«Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK verlangt, dass Menschen mit Behinderungen aktiv in den Gesetzgebungsprozess und bei der Entwicklung von Politiken, die sie direkt betreffen, einbezogen werden. Eine kurze Untersuchung soll die Frage klären, wie diese Verpflichtung in der Praxis umzusetzen ist. Ist ihr bereits mit der Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Genüge getan oder sind weitere Vorkehrungen notwendig?»

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil (II.) werden die von der BRK vorgegebenen Standards im hier interessierenden Bereich identifiziert. Methodisch stützt sich dieser Teil auf eine Analyse der Praxis des Behindertenrechtsausschusses, die sich aus seinen abschliessenden Bemerkungen in den Staatenberichtsverfahren und dem General Comment Nr. 7⁵ ergibt sowie Stellungnahmen und Berichten der UNO-Sonderberichterstatterin zu den

¹ Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109 (Behindertenrechtskonvention, BRK).

² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment Nr. 7, CRPD/C/GC/7, 9. November 2018, Rz. 4.

³ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62, 12. Januar 2016, Rz. 17.

⁴ Buchstabe o) der Präambel zur Behindertenrechtskonvention.

⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2).

Rechten von Menschen mit Behinderungen. Ergänzend wird auf Sekundärliteratur, insbesondere Kommentare, abgestellt. Im zweiten Teil (III.) werden die aktuelle Rechtslage und Praxis zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an politischen Entscheidungen in der Schweiz kurz skizziert. Im Rahmen der vorliegenden kurzen Untersuchung kann keine vollständige Lageanalyse vorgenommen werden, die Darstellung stützt sich auf ausgewählte Beispiele. Der dritte Teil (IV.) nimmt eine Bewertung vor und beantwortet die Frage ob weitere – und wenn ja welche – Vorkehrungen notwendig sind.

II. VORGABEN DER BEHINDERTENRECHTSKONVENTION

Das Prinzip der Beteiligung am öffentlichen Leben ergibt sich aus der Würde des Menschen, zu der die Selbst- und Mitbestimmung gehört, und ist als menschenrechtlicher Grundsatz bereits in Art. 21 der Universellen Erklärung der Menschenrechte verankert und in Art. 25 UNO-Pakt II konkretisiert. Dieses Recht kommt auch Menschen mit Behinderungen zu. Ihr Recht auf Partizipation bei politischen Entscheidungen, die sie betreffen, wurde schon seit den 1970er Jahren in Dokumenten des soft law betont.⁶ Nebst der erwähnten ethischen Begründung von Beteiligung betonen diese Dokumente dabei auch, dass der Einbezug von Menschen mit Behinderungen einerseits zu besseren Entscheidungen und effizienteren Ergebnissen führt, weil die spezifischen Erfahrungen und das Wissen von Menschen mit Behinderungen einbezogen werden,⁷ andererseits hat Beteiligung durchaus auch ein pädagogisches Ziel, indem sie die Bürgerinnen und Bürger befähigt und die Akzeptanz («ownership») der Regelungen fördert.⁸

Entsprechend diesen Grundsätzen legt die Konvention grosses Gewicht auf die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen; der Behindertenrechtsausschuss bezeichnet das Prinzip der effektiven und sinnvollen Beteiligung gar als das «Herzstück» der Konvention.⁹ Bereits die Verhandlungen zur Erarbeitung der Konvention waren geprägt von einem – für völkerrechtliche Verträge unübliche – Einbeziehung der Behindertenorganisationen. Diese Einbeziehung wird gemeinhin als Innovation und grosse Errungenschaft gefeiert.¹⁰

1. Grundsatz: Einbezug in die Umsetzung und Überwachung der Konvention

In der Konvention selber ist die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sowohl als ein allgemeines Prinzip (Präambel, Art. 3 lit. c, Grundsatz der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft), als Teilgehalt mehrerer materieller Bestim-

⁶ So insbesondere in der Erklärung der UN-Generalversammlung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 1975 (General Assembly resolution 3447 (XXX), 9. Dezember 1975); im ILO Übereinkommen Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten von 1983 (SR 0.822.725.9) und in den Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Menschen (Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, General Assembly resolution A/RES/48/96, 4. März 1994).

⁷ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 9; siehe auch Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 28 und 31.

⁸ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 28 ff.

⁹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 1.

¹⁰ Siehe BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 1; VALENTINA DELLA FINA, Article 4, in: *Della Fina et al. (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham 2017, S. 152.

mungen¹¹ sowie als institutionelle Verpflichtung bei der Umsetzung und Überwachung der Konvention vorgesehen. Beteiligung ist damit eine echte Querschnittsverpflichtung innerhalb der Konvention.¹² Im Folgenden wird auf die institutionellen Verpflichtungen zur Beteiligung an der Umsetzung und Überwachung der Konvention eingegangen.

Die BRK verpflichtet in zwei Artikeln die Vertragsstaaten dazu, Menschen mit Behinderung in die Gesetzgebung und Formulierung von Politiken, die sie betreffen, einzubeziehen.

Art. 4 BRK benennt die allgemeinen Umsetzungsverpflichtungen, die den Staaten unter der BRK zukommen. Dies ist insbesondere relevant, weil ein Grossteil der Verpflichtungen der BRK nicht self-executing sind und darum in nationales Recht übertragen werden müssen.¹³ In diesem Zusammenhang ist Art. 4 Abs. 3 BRK zu lesen, der lautet: *«Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.»* Wenn immer also die Staaten Umsetzungshandlungen für die BRK treffen, sollen sie Menschen mit Behinderungen in diesen Prozess einbeziehen. Das Recht auf Partizipation ist nach Auffassung des Behindertenrechtsausschusses ein politisches Recht und darum nicht dem Prinzip der progressiven Verwirklichung unterworfen, sondern muss unmittelbar angewendet werden.¹⁴

Art. 33 regelt die innerstaatliche Umsetzung und Überwachung der Konvention, dazu gehört gemäss Art. 33 Abs. 1 und 2 die Schaffung staatlicher Anlaufstellen und allenfalls eines Koordinierungsmechanismus sowie eine Struktur, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen umfasst. Abs. 3 dieses Artikels bestimmt zudem: *«Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.»* Art. 33 Abs. 3 ist als Ergänzung zu Art. 4 Abs. 3 zu verstehen.¹⁵

Auch auf internationaler Ebene sollen im Übrigen die Behindertenverbände in den Überwachungsprozess einbezogen werden: Der Behindertenrechtsausschuss ermutigt Organisationen von Menschen mit Behinderungen, an den Staatenberichtsverfahren teilzunehmen. Solche Organisationen können schriftliche Stellungnahmen einreichen; der Ausschuss kann sie ferner zu seinen Sitzungen einladen, um einen Dialog über die Umsetzung der Konvention durch die Staaten zu ermöglichen.¹⁶ Organisationen von Menschen mit Behinderungen können zudem in den Ver-

¹¹ So insbesondere Art. 19 (unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), 24 (integrative Bildung), 26 (Habilitation und Rehabilitation zwecks Erlangens der vollen Teilhabe an allen Aspekten des Lebens) und 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freiheit und Sport). Das Konzept ist auch vorhanden in Artikel 7 (betreffend Kinder mit Behinderungen), sowie in den Artikeln 9 (Zugänglichkeit) und 21 (Meinungs- und Informationsfreiheit), die die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Partizipation aufstellen.

¹² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 3; siehe auch DELLA FINA (Fn. 10), S. 141.

¹³ DELLA FINA (Fn. 10), S. 149.

¹⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 28.

¹⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 34.

¹⁶ Siehe BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, Working methods of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities adopted at its fifth session (11-15 April 2011), CRPD/C/5/4, Rz. 43-47; siehe auch DERS., Guidelines on the Participation of Disabled Persons Organizations (DPOs) and Civil Society Organizations in the work of the Committee, CRPD/C/11/2.

fahren zur Erarbeitung von General Comments sowie bei individuellen Verfahren im Individualbeschwerdemechanismus Stellungnahmen abgeben.¹⁷

Die Verpflichtung zur Beteiligung von Menschen mit Behinderung an der Umsetzung und Überwachung der Konvention steht in einem engen thematischen Zusammenhang mit dem Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29 BRK) und insbesondere dessen lit. b, welcher die Staaten verpflichtet, aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können. Es besteht somit eine positive Pflicht der Staaten Massnahmen zu treffen, um die Ausübung dieses Rechts zu gewährleisten und insbesondere sicherzustellen, dass Personen mit Behinderungen in der Lage sind, ihre Rechte auch auszuüben.¹⁸ Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 stellen in diesem Sinne besondere Formen der politischen Partizipation im Sinne von Art. 29 lit. b dar. Die politische Partizipation unter Art. 29 wird demgegenüber breiter verstanden als das Recht auf Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Sie umfasst die Teilnahme in allen Aspekten der öffentlichen Verwaltung und Gesetzgebung, der Ausübung politischer, inklusive legislativer, exekutiver und administrativer Macht; deckt aber auch Partizipation in öffentlichen Debatten und Dialogen wie auch Teilnahme an friedlichen Demonstrationen und Versammlungen ab.¹⁹

Da die Artikel 4 Abs. 3 und 33 Abs. 3 zusammen zu lesen sind und ähnliche Verpflichtungen beinhalten, werden diese im Folgenden nun gemeinsam behandelt und in die folgenden Verpflichtungsdimensionen unterteilt:

- Materieller Anwendungsbereich (welche Prozesse sind betroffen?) (2.)
- Persönlicher Anwendungsbereich (wer muss einbezogen werden?) (3.)
- Modalitäten der Umsetzung (wie soll die Partizipation konkret ausgestaltet sein?) (4.)
- Gewährleistungspflichten (welche Bedingungen müssen für die Partizipation gegeben sein?) (5.).

2. Materieller Anwendungsbereich

Zunächst ist also die Frage nach dem materiellen Anwendungsbereich zu beantworten: Bei welchen Prozessen sind die Menschen mit Behinderung einzubeziehen? Während Art. 4 Abs. 3 auf die Umsetzung der Konvention und die dazu erforderliche Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten sowie weitere (politische) Entscheidungsprozesse anwendbar ist, bezieht sich Art. 33 Abs. 3 auf die Überwachung der Umsetzung der Konvention.

Art. 4 Abs. 3 enthält eine Beteiligungspflicht bei der *Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens* sowie *anderen Entscheidungsprozesse[n] in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen*.

¹⁷ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, Guidelines on the Participation of Disabled Persons Organizations (DPOs) and Civil Society Organizations in the work of the Committee (Fn. 16), Rz. 19 ff.

¹⁸ RACHELE CERA, Article 29, in: *Della Fina et al.* (Fn. 10), S. 529.

¹⁹ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 22; siehe auch Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 25 (1996) on participation in public affairs and the right to vote, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. Juni 1996, Rz. 23; aus dem Europäischen Kontext siehe insbesondere die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats CM/Rec(2011)14 vom 16. November 2011, wo betont wird, dass die Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben nicht nur das aktive und passive Wahlrecht umfasst, sondern auch die Zugänglichkeit der Kommunikation, Information, Verfahren und Einrichtungen.

Nach der Auffassung des Behindertenrechtsausschusses und der UN-Sonderberichterstatterin zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen ist der materielle Anwendungsbereich und insbesondere der Ausdruck «Entscheidungsprozess in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen» breit auszulegen.²⁰ Umfasst sind damit einerseits alle Massnahmen zur Umsetzung der Konvention, d.h. alle nationalen Gesetzgebungs- und Politikformulierungsprozesse, die sich im sachlichen Anwendungsbereich der Konvention abspielen, sowie andererseits alle legislativen, administrativen und weiteren Prozesse, die eine direkte oder auch indirekte Auswirkung auf Menschen mit Behinderungen haben.²¹ Ist strittig, ob eine Massnahme eine solche Auswirkung hat, so soll der Nachweis, dass keine übermässigen Auswirkungen bestehen und deswegen kein Einbezug der Menschen mit Behinderungen notwendig ist, den Behörden obliegen.²²

Somit sind alle Entscheidungsprozesse, seien sie behindertenspezifisch oder allgemein, erfasst, sofern sie das Leben von Menschen mit Behinderungen beeinflussen.²³

Als Prozesse, die behindertenspezifisch sind, nennt der Behindertenrechtsausschuss etwa die Deinstitutionalisierung, Sozialversicherungen und Invalidenrenten, persönliche Unterstützung, Zugänglichkeitsanforderungen sowie die Formulierung von Politiken über angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 BRK, um Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Indirekten Einfluss auf Menschen mit Behinderungen haben u.a. Verfassungsänderungen, Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte, den Zugang zur Justiz, oder Politiken im Bereich Bildung, Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung.²⁴ Auch das staatliche Budget ist ein Bereich, der Menschen mit Behinderungen betrifft und in dessen Ausarbeitung sie deshalb nach Ansicht des Ausschusses einbezogen werden sollten.²⁵

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur die Prozesse zur Entscheidungsfindung oder Politikformulierung erfasst sind, sondern grundsätzlich alle Stadien des öffentlichen Entscheidungsfindungsprozesses, vom Beginn bis zum Ende.²⁶ Genannt wird der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in folgende Prozesse:

- *Vorbereitende Studien und Analysen* für die Formulierung von Politiken;²⁷
- *Entwürfe* für Gesetze und Politiken²⁸
- *Umsetzung* der Gesetze und Politiken;²⁹ beispielsweise sollten die Staaten Anstrengungen unternehmen, um Menschen mit Behinderungen in ihre Administrationen zu rekrutieren und

²⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 64.

²¹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 18.

²² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 19.

²³ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 64.

²⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 20.

²⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 18; ebenso Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 86.

²⁶ Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas Aguilar, A/71/314, 9. August 2016, Rz. 64; siehe auch Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 63; Behindertenrechtsausschuss, General Comment (Fn. 2), Rz. 15, 94 (i); siehe zudem auch EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, CM/Rec(2011)14 (Fn. 19).

²⁷ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 55; Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas Aguilar (Fn. 26), Rz. 65.

²⁸ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 55.

²⁹ Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas Aguilar (Fn. 26), Rz. 66.

zudem Partnerschaften in Betracht ziehen, um Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zusammen mit den Organisationen von Menschen mit Behinderungen anzubieten;³⁰

- *Evaluierung* der Gesetze, Politiken und Programme; nicht nur sollen Menschen mit Behinderungen an den Evaluationen beteiligt sein, sondern die Evaluierungen sollen auch berücksichtigen, inwiefern Menschen mit Behinderungen an den Politiken und Programmen beteiligt sind oder waren.³¹

Art. 33 Abs. 3 seinerseits spricht vom *Überwachungsprozess*; dieser umfasst gemäss Art. 33 Abs. 1 und 2 die Schaffung staatlicher Anlaufstellen und allenfalls eines Koordinierungsmechanismus sowie eine Struktur, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen umfasst. Demzufolge muss die Schaffung nationaler Rahmenbedingungen für die Umsetzung und Überwachung der Konvention auch Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen umfassen.³²

Im Übrigen verpflichtet die BRK die Staaten auch dazu, Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen am internationalen Überwachungsprozess zu beteiligen: So sollen die Vertragsstaaten gemäss Art. 35 Abs. 4 ihre Berichte an den Behindertenrechtsausschuss unter Berücksichtigung der Beteiligungsverpflichtung aus Art. 4 Abs. 3 verfassen; zudem sind gemäss Art. 34 Abs. 3 die Vertragsstaaten aufgefordert, bei der Benennung ihrer Kandidatinnen und Kandidaten als Ausschussmitglieder für den Behindertenrechtsausschuss auch Menschen mit Behinderungen gebührend zu konsultieren und einzubeziehen.³³

3. Persönlicher Anwendungsbereich

Als zweites fragt sich, *wer* beteiligt werden soll. Aus dem Wortlaut der zwei Bestimmungen ergibt sich, dass die Konsultationen «*mit den Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen*» (Art. 4 Abs. 3) resp. mit der «*Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und [den] sie vertretenden Organisationen*» (Art. 33 Abs. 3) durchgeführt werden sollen.

Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 («über die sie vertretenden Organisationen») deutet darauf hin, dass nicht direkt einzelne Menschen mit Behinderungen, sondern nur indirekt die sie vertretenden Organisationen beteiligt werden müssen. Demgegenüber scheint Art. 33 Abs. 3 offener zu sein und sowohl Individuen als auch Organisationen als Ansprechpartner zuzulassen. Dieser Unterschied ist etwas verwunderlich, ist doch nicht ersichtlich, wieso einzelne Betroffene, die nicht in einer Organisation engagiert sind, zwar an der Überwachung der Konvention, nicht aber an deren Umsetzung beteiligt werden können. Das breitere Verständnis von Art. 33 Abs. 3 ist zu bevorzugen.

Klar ist jedenfalls, dass den Behindertenorganisationen eine zentrale Rolle als Ansprechpartner und damit Akteure der Konsultationen und Beteiligung zukommt.

Dabei kommt nicht jede Organisation in Frage. Der Behindertenrechtsausschuss nimmt eine Unterscheidung vor zwischen Organisationen *von* Menschen mit Behinderungen und Organisationen *für* Menschen mit Behinderungen. Letztere sind (nicht gewinnorientierte) Organisationen, die häufig Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen erbringen und sich gleichzeitig für ihre

³⁰ Ibid.

³¹ Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas Aguilar (Fn. 26), Rz. 66.

³² Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 89-90.

³³ Ibid, Rz. 91-92.

Anliegen einsetzen, die aber nicht von Menschen mit Behinderungen direkt gegründet wurden oder geleitet werden. Der Behindertenrechtsausschuss weist regelmässig darauf hin, dass bei solchen Organisationen Interessenkonflikte zwischen ihren Interessen als Dienstleister und den Rechten von Menschen mit Behinderungen auftreten können.³⁴

Grössere bzw. direktere Legitimation zur Vertretung von Menschen mit Behinderungen geniessen nach Ansicht des Ausschusses deshalb die Organisationen *von* Menschen mit Behinderungen. Das sind Organisationen, die von Menschen mit Behinderungen geleitet werden («led, directed and governed») und die zur Mehrheit aus Personen mit Behinderungen bestehen sollten.³⁵ Dazu gehören auch Organisationen von Frauen mit Behinderungen, Kindern mit Behinderungen, oder Personen die mit HIV/AIDS leben. Solche Organisationen zeichnen sich durch bestimmte charakteristische Aspekte aus, u.a. dass sie hauptsächlich dem Ziel dienen, gemeinsam die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verteidigen, dass sie spezifisch Menschen mit Behinderungen anstellen oder von ihnen vertreten werden, und dass sie parteipolitisch unabhängig sind. Sie können als einzelne Organisationen oder als Koalitionen oder Dachverbände agieren.³⁶ Die Existenz solcher Dachverbände sollte aber nicht dazu führen, dass Individuen oder einzelne Organisationen von Konsultationen ausgeschlossen werden.³⁷ In der Tat haben – so der Ausschuss – «self-advocacy organizations», d.h. solche Organisationen, in denen sich Menschen mit Behinderungen (in oft losen und lokalen Netzwerken) selbst vertreten, eine fundamentale Bedeutung für die politische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.³⁸

Den Ansichten dieser Organisationen *von* Menschen mit Behinderungen sollen die Staaten bei den Konsultationen deshalb ein besonderes Gewicht beimessen.³⁹

Dabei sollen die Staaten darauf achten, eine möglichst breite Palette von Organisationen in die Konsultationen einzubeziehen, um eine Vertretung aller möglichen Formen von Behinderungen und Bevölkerungsgruppen sicherzustellen,⁴⁰ so etwa Frauen, ältere Menschen, Kinder, Flüchtlinge, Asylsuchende, Personen mit psychosozialen Behinderungen, oder intellektuellen Beeinträchtigungen, solche mit Autismus oder Demenz, Personen mit Albinismus, dauerhaften physischen Beeinträchtigungen, chronischen Schmerzen, visuelle Beeinträchtigungen, Gehörlose, Taubstumme und solche mit HIV/AIDS. Auch Organisationen von Menschen mit Behinderungen mit einer spezifischen sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, intersexuelle Personen und Personen mit Behinderungen die zu indigenen Gruppen oder nationalen Minderheiten gehören, sollen einbezogen werden.⁴¹ Insbesondere sollen, das verlangt Art. 4 Abs. 3 BRK ausdrücklich, auch Organisationen von Kindern mit Behinderungen einbezogen werden.⁴²

³⁴ Ibid, Rz. 38.

³⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 12(c).

³⁶ Ibid, Rz. 11.

³⁷ Ibid, Rz. 12(a).

³⁸ Ibid, Rz. 12(c).

³⁹ Ibid, Rz. 13.

⁴⁰ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, Concluding Observations Italy, CRPD/C/ITA/CO/1, 6. Oktober 2016, Rz. 8.

⁴¹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 50, 94 (g); siehe auch Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 60.

⁴² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 24.

4. Modalitäten der Beteiligung

Weiter ist nach dem «wie» zu fragen: In welcher Form müssen Menschen mit Behinderungen einbezogen werden, welchen Pflichten unterliegen die Staaten? Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 BRK ergibt sich, dass die Staaten «enge Konsultationen» führen und Menschen mit Behinderung «aktiv» in die Umsetzung der Konvention einbeziehen sollen. Aus der Praxis des Behindertenrechtsausschusses und der Sonderberichterstatterin ergibt sich, dass Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen der öffentlichen Entscheidungsfindung, das heisst, auf allen Ebenen der Regierung (lokal, regional, national, international) und sowohl in legislativen wie in exekutiven Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen.⁴³

Grundsätzlich gehen aus der Praxis des Behindertenrechtsausschusses zwei (komplementäre) Arten der Beteiligung hervor. Einerseits sollen die Staaten den Menschen mit Behinderungen erlauben, in ihren permanenten und temporären Gremien Einsitz zu nehmen.⁴⁴ Solche Gremien sind einerseits die nach Art. 33 vorgeschriebenen Mechanismen für das Monitoring der Konvention; diese Mechanismen sollen also auch Menschen mit Behinderungen einschliessen.⁴⁵ Auch nationale Koordinationsstellen sowie permanente oder ad hoc Arbeitsgruppen⁴⁶ etc. sollen Menschen mit Behinderungen umfassen.⁴⁷

Zusätzlich zum institutionellen Einsitz in Gremien sollen Menschen mit Behinderungen aber auch an Konsultationsprozessen wie runden Tischen, partizipativen Dialogen, öffentlichen Anhörungen und online-Konsultationen teilnehmen können.⁴⁸ Hierzu sollten die Staaten, zusammen mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen, zugängliche online-Tools oder andere Konsultationsmethoden in zugänglichem digitalem Format bereitstellen.⁴⁹

Darüber hinaus haben selbstverständlich auch Menschen mit Behinderungen das Recht, Gesetzesvorlagen, Referenden und Petitionen zu unterzeichnen oder selber vorzuschlagen.⁵⁰ Dies ergibt sich in erster Linie als allgemeines politisches Recht aus Art. 29 der Konvention und wird hier deshalb nicht weiter vertieft.

Für die Konsultation von Kindern mit Behinderungen schlägt der Behindertenrechtsausschuss vor, dass die Staaten z.B. Seminare oder andere Treffen mit Kindern abhalten oder offene Einladungen auszusprechen, um Kinder zu ermutigen, Essays zu spezifischen Themen zu verfassen, in denen sie ihre Erfahrungen und Erwartungen formulieren, welche dann als Stellungnahmen berücksichtigt werden.⁵¹

⁴³ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 15; siehe auch DERS., Concluding Observations Italy (Fn. 40), Rz. 8.

⁴⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 53; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 66.

⁴⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 35.

⁴⁶ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 54.

⁴⁷ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 67.

⁴⁸ Ibid, Rz. 68; BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 54, 94 (f).

⁴⁹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 54.

⁵⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 84.

⁵¹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 26.

Allgemein verlangt der Behindertenrechtsausschuss, dass die Einbeziehung nicht ad hoc erfolgt, sondern in systematischer Weise.⁵² Hierzu sollte die Einbeziehung formalisiert werden (siehe auch unten, II.5.).⁵³

Partizipation muss schliesslich auch «meaningful» sein, d.h. wirksam. Aus diesem Grund empfiehlt das Behindertenrechtsausschuss, dass die Staaten den geäusserten Ansichten von Menschen mit Behinderungen angemessenes Gewicht («due weight») geben, respektive Priorität einräumen.⁵⁴ Ebenfalls in diesem Sinne zu verstehen ist die Auffassung des Behindertenrechtsausschusses, dass die Staaten eine Pflicht haben, Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen über die Ergebnisse der Konsultationen informieren und ihnen insbesondere ausdrücklich und in verständlicher und zugänglicher Form zu erklären, welche die Ergebnisse, Überlegungen und Gründe sind, wie ihre Argumente und Ansichten berücksichtigt wurden und Begründungen für abweichende Ergebnisse geben.⁵⁵

Zudem soll das Funktionieren der Partizipationsmechanismen regelmässig evaluiert werden.⁵⁶ Die Evaluationskriterien sollen zusammen mit Menschen mit Behinderungen erarbeitet werden.⁵⁷

5. Gewährleistung förderlicher Partizipationsbedingungen

Nicht nur müssen die Staaten die Möglichkeit für Partizipation bieten; ihnen obliegt auch eine Gewährleistungspflicht, die notwendigen Bedingungen dafür zu schaffen. Dazu gehören die Zugänglichkeit, die Transparenz und Information, die finanzielle und sonstige Unterstützung der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen, die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen sowie die Durchsetzung und Sanktionierung der Nichteinhaltung der Beteiligungspflicht.

- Die *Zugänglichkeit* der partizipativen Verfahren muss gewährleistet sein.⁵⁸ Dazu gehört, dass etwa Gebärdensprachdolmetschen sowie Formate wie Braille und Easy Read zur Verfügung stehen.⁵⁹ Angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 BRK müssen, wo nötig, getroffen werden, um die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen oder der sie vertretenden Organisationen an Konsultationsprozessen zu gewährleisten.⁶⁰ Die Staaten sollten auch finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, um die Ausgaben von Organisationen von Menschen mit Behinderungen bezüglich der Teilnahme an Konsultationsprozessen (z.B. Reisekosten um Meetings zu

⁵² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 22; siehe auch DERS., Concluding Observations Denmark, CRPD/C/DNK/CO/1, 30. Oktober 2014, Rz. 66.

⁵³ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 54.

⁵⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 23.

⁵⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 23 und 48; DERS., Concluding Observations Colombia, CRPD/C/COL/CO/1, 30. September 2016, Rz. 11 (a); siehe auch KINDERRECHTSAUSSCHUSS, General Comment Nr. 12, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009, Rz. 45.

⁵⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 80; siehe auch EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, CM/Rec(2011)14 (Fn. 19).

⁵⁷ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 94.

⁵⁸ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 55; Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas Aguilar (Fn. 26), Rz. 65; siehe auch EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, CM/Rec(2011)14 (Fn. 19).

⁵⁹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 22, 45; siehe auch Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 75-77.

⁶⁰ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 45; siehe auch Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 75-77.

- besuchen) abzugelten.⁶¹ Natürlich muss auch die Zugänglichkeit der jeweiligen Räumlichkeiten gewährleistet sein.⁶²
- Darüber hinaus müssen die Konsultationsprozesse *transparent* gestaltet sein, Information darüber muss angemessen und zugänglich sein sowie früh genug und regelmässig kommuniziert werden.⁶³ Dazu gehört auch Zugang zu den Webseiten von öffentlichen Einrichtungen, durch barrierefreie digitale Formate und angemessene Vorkehrungen.⁶⁴ Die Pflicht angemessene Vorkehrungen zu treffen, unterliegt nicht dem Prinzip der progressiven Verwirklichung und eine Verletzung dieser Pflicht stellt eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung dar.⁶⁵
 - Die Staaten sollten Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen *unterstützen*, damit sie an den Beteiligungsprozessen teilnehmen können. Dazu gehören «capacity-building»-Massnahmen, um sicherzugehen, dass Organisationen von Menschen mit Behinderungen die Kapazitäten haben, um voll an den öffentlichen Entscheidungsprozessen teilzunehmen.⁶⁶ Capacity-building kann sich auf Themen wie strategische Planung, Kommunikation, Netzwerkbildung, «Advocacy» und Fundraising beziehen.⁶⁷ Insbesondere zur finanziellen Unterstützung äussert sich der Behindertenrechtsausschuss mehrmals deutlich. Staaten sollen Finanzierung bereitstellen, damit Organisationen von Menschen mit Behinderungen in der Lage sind, an öffentlichen Entscheidungsprozessen und dem Monitoring teilzunehmen.⁶⁸ Eine Priorität soll dabei den Organisationen von Menschen mit Behinderungen gewährt werden.⁶⁹
 - Die Pflicht, Menschen mit Behinderungen eng zu konsultieren und aktiv zu involvieren sollte in *rechtlichen Grundlagen* verankert sein⁷⁰ und die Verfahren dafür klar beschrieben werden.⁷¹ Die Konsultation von Menschen mit Behinderungen vor der Annahme von Gesetzen und Politiken sollte als ein obligatorischer Schritt festgelegt sein.⁷² Gesetze und Praktiken, die Menschen mit Behinderungen davon abhalten, zu partizipieren, sollten aufgehoben werden.⁷³
 - Schliesslich sind auch die Pflichten zur *Durchsetzung* von Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 zu beachten. Organisationen von Menschen mit Behinderungen sollten rechtliche Verfahren einleiten können, wenn sie der Ansicht sind, dass Art. 4 Abs. 3 oder Art. 33 Abs. 3 nicht eingehalten werden.

⁶¹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 46.

⁶² Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 100(g).

⁶³ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 43, 71, 94 (m) und (o); siehe auch DERS., Concluding Observations Germany, CRPD/C/DEU/CO/1, 13. Mai 2015, Rz. 9.

⁶⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 22, 94 (n); Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 100 (h).

⁶⁵ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 73.

⁶⁶ EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, CM/Rec(2011)14 (Fn. 19); BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 94(c); Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 100 (b).

⁶⁷ Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 49.

⁶⁸ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 39; siehe auch DERS., Concluding Observations Norway, CRPD/C/NOR/CO/1, 17. Mai 2019, Rz. 6; DERS., Concluding Observations United Kingdom, CRPD/C/GBR/CO/1, 3. Oktober 2017, Rz. 11 (a).

⁶⁹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 61.

⁷⁰ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 15; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 62.

⁷¹ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 94 (d).

⁷² BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 15, 94(e); Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 62 und 100 (c).

⁷³ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 94 (a).

ten wurden.⁷⁴ Hierzu sollten effektive Rechtsmittel, inklusive Verbandsbeschwerdebefugnisse, zur Verfügung stehen.⁷⁵ Als Abhilfemassnahmen nennt der Behindertenrechtsausschuss etwa den Unterbruch des Gesetzgebungsverfahrens oder die Verschiebung der Umsetzung, um die Konsultation nachzuholen; oder auch das Rückgängigmachen des Entscheids.⁷⁶ Auch die Formulierung von Durchsetzungsmassnahmen sollte unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen nach den oben dargestellten Grundsätzen erfolgen.⁷⁷

III. RECHTSLAGE UND PRAXIS IN DER SCHWEIZ

Die in Teil II. soeben erarbeiteten Vorgaben sollen nun mit dem Schweizer Kontext abgeglichen werden. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob mit dem Vernehmlassungsverfahren den Vorgaben der BRK Genüge getan ist, oder ob allenfalls weitere Vorkehrungen notwendig sind. Nachfolgend wird deshalb die derzeitige Rechtslage und Praxis zur Beteiligung von Menschen mit Behinderung auf Bundes- und kantonaler Ebene dargestellt. Angesichts des Charakters dieser Untersuchung als Kurzstudie kann diesbezüglich allerdings keine Vollständigkeit angestrebt werden; die Darstellung beschränkt sich auf einzelne Beispiele, anhand derer eine grundsätzliche erste Einschätzung abgegeben werden kann.

Eine Vielzahl von Behörden ist in der Schweiz mit der *Umsetzung* der BRK befasst. Auf Bundesebene agiert das EBGB als Koordinationsstelle; zudem sind verschiedene weitere Bundesämter mit spezifischen Aspekten der Umsetzung der Konvention etwa im Bereich der Invalidenversicherung direkt oder indirekt befasst. Die meisten Bereiche, in denen die BRK umgesetzt wird, fallen aber in die Kompetenz der Kantone. Relevanten Behörden sind damit etwa die kantonalen Bauämter, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Schulbehörden etc. Interkantonale ist insbesondere die SODK mit dem Thema befasst.

Für die innerstaatliche *Überwachung* nach Art. 33 BRK ist auf Bundesebene das EBGB als Kontakt- und Koordinationsstelle zuständig; auf kantonaler Ebene ist die SODK der Hauptansprechpartner, da sie die Zusammenarbeit und den Austausch unter den Behörden von Bund und Kantonen sicherstellt.⁷⁸ Eine nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien existiert in der Schweiz derzeit nicht.

Wie erwähnt legt der Behindertenrechtsausschuss ein gewisses Gewicht auf die Selbstvertretung (oben, II.3.) bzw. darauf, dass Organisationen *von* Menschen mit Behinderungen beteiligt werden. In den etablierten schweizerischen Behindertenorganisationen sind häufig keine Menschen mit Behinderungen auf Leitungsebene vertreten; dies liegt teilweise auch an Rekrutierungsschwierigkeiten.⁷⁹ Es existieren verschiedene Selbstvertreterorganisationen, diese sind jedoch

⁷⁴ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 65; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, A/HRC/31/62 (Fn. 3), Rz. 65.

⁷⁵ BEHINDERTENRECHTSAUSSCHUSS, General Comment (Fn. 2), Rz. 66.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid, Rz. 94 (I).

⁷⁸ Siehe BUNDESRAT, Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen Schweiz, 29. Juni 2016, Rz. 206.

⁷⁹ Siehe Tages-Anzeiger vom 3. April 2019, «Behindertenverbände ohne Behinderte».

häufig nicht Adressaten der behördlichen Konsultationen.⁸⁰ Insbesondere fällt es Selbstvertreterorganisationen offenbar schwer, Finanzierung zu finden.⁸¹

Das Thema der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Gesetzgebung und der Formulierung von Politiken, die sie direkt betreffen, ist in der Schweiz noch nicht lange auf der Agenda und taucht erst in jüngeren offiziellen Dokumenten auf. Die Botschaft des Bundesrats zur Ratifikation der BRK vom Dezember 2012 erwähnt lediglich zu Art. 33 Abs. 3, dass die Zivilgesellschaft im gleichen Rahmen in den Überwachungsprozess einbezogen werden kann wie bei der innerstaatlichen Durchführung anderer Übereinkommen,⁸² was etwas unzutreffend ist, da die Konvention über die Verpflichtungen anderer Übereinkommen hinaus geht und explizit auch die Beteiligung der Betroffenen und nicht nur der Zivilgesellschaft allgemein verlangt. Auch der Initialstaatenbericht an den Behindertenrechtsausschuss von 2016 erwähnt den Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei der Kommentierung der Umsetzung der Artikel 4 und 33 nicht.

Erst der Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom Mai 2018 geht auf das Thema ein und anerkennt die Bedeutung der Einbeziehung der Behindertenorganisationen für eine kohärente Behindertenpolitik. Im Rahmen des Handlungsfelds 1, «Rahmen schaffen», welches einen Rahmen für eine bessere und umfassende Koordination auf Bundesebene und für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik insgesamt schaffen soll, findet sich neben anderen Massnahmen auch der verstärkte Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, u.a. durch Intensivierung der Zusammenarbeit aller relevanten Akteure, durch einen regelmässigen Austausch zwischen den zuständigen Stellen und Gremien (insbesondere neu geschaffenen Arbeitsgruppen) und den Behindertenorganisationen sowie durch deren Mitwirkung in Projekten und eine verbesserte Koordination auf Bundesebene.⁸³

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen erfolgt derzeit in der Schweiz hauptsächlich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sowie durch die Einbeziehung in die Formulierung von Politiken wie Aktionsplänen, die Beteiligung an Projekten oder der Einsitz in Arbeitsgruppen und Gremien.

- Sowohl der Bund wie auch die Kantone kennen das *Vernehmlassungsverfahren* als institutionalisiertes Vorverfahren der Gesetzgebung. In der Regel ist die Durchführung einer Vernehmlassung für bestimmte, wichtige Vorlagen obligatorisch; für andere Vorlagen ist sie fakultativ. Am Vernehmlassungsverfahren können alle interessierten Kreise teilnehmen und ihre Stellungnahmen einreichen. Auch Behindertenorganisationen steht somit die Äusserung innerhalb der Vernehmlassung, zu allen Themen die sie betreffen, offen. In der Regel werden die interessierten Kreise von der zuständigen Behörde direkt angeschrieben und zur Stellungnahme eingeladen; zudem wird das Vernehmlassungsverfahren öffentlich publiziert und steht somit auch denjenigen offen, die nicht direkt angeschrieben wurden. Auf Bundesebene wird basierend auf den Vernehmlassungsergebnissen die Botschaft zuhanden des Parlaments erarbeitet; in der Botschaft wird auch auf die Vernehmlassungsantworten eingegangen und allenfalls begründet, ob und warum diesen gefolgt wird oder eben nicht.

⁸⁰ Ibid; siehe für eine konkrete Initiative etwa die Erste Bodensee-Deklaration vom 21. Juni 2016, online unter <https://www.hpv.ch/hpv/news/erste-bodensee-deklaration/> (zuletzt besucht am 18. Juni 2019).

⁸¹ Siehe Tages-Anzeiger vom 3. April 2019, «Behindertenverbände ohne Behinderte».

⁸² BUNDESRAT, Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661, S. 715.

⁸³ BUNDESRAT, Bericht Behindertenpolitik, 9. Mai 2018, S. 45.

Das Vernehmlassungsverfahren erlaubt es Behindertenorganisationen, ihre Ansichten in das Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen. Der Bundesrat scheint denn auch die Auffassung zu vertreten, dass mit dem Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich die Voraussetzungen gegeben sind, dass Menschen mit Behinderungen in einer den Anforderungen von Art. 4 Abs. 3 BRK genügenden Form einbezogen werden.⁸⁴ Diese Ansicht ist zu relativieren, denn eine Vernehmlassung findet in der Regel nur statt bei Vorlagen mit einer gewissen Tragweite, auf Bundesebene etwa nur bei Verfassungsänderungen, beim Erlass wichtiger rechtsetzender Bestimmungen, bei der Ratifikation referendumpflichtiger völkerrechtlicher Verträge, beim Erlass von Verordnungen und anderen Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sowie bei Vorhaben, die die Kantone in erheblichem Mass betreffen (siehe Art. 3 Abs. VIG). Darüber hinaus gehende Vernehmlassungen sind fakultativ. Damit sind also bei weitem nicht alle gesetzgeberischen Verfahren von der Vernehmlassungspflicht erfasst; zudem ist es durchaus möglich, dass eine Vorlage zwar für die Gesamtgesellschaft keine grosse Tragweite hat, allerdings bedeutende Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen hätte.⁸⁵ Angesichts des umfassenden materiellen Anwendungsbereichs von Art. 4 Abs. 3 BRK (siehe oben, II.2.) ist somit das Vernehmlassungsverfahren für sich alleine nicht ausreichend, um die Beteiligung zu gewährleisten. Zudem ist die privilegierte Stellung, die Menschen mit Behinderungen sowie die sie vertretenden Organisationen in solchen Anhörungen gemäss dem Behindertenrechtsausschuss geniessen sollten (siehe oben, II.4.), im Vernehmlassungsverfahren i.d.R. nicht gegeben, werden doch – auch aus Gründen der Rechtsgleichheit – die Ansichten der Behindertenverbände nicht zwingend bevorzugt berücksichtigt.

- Gemäss Praxis des Behindertenrechtsausschusses müssen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen auch an der *Formulierung von Politiken*, die sie betreffen, beteiligt werden. Dazu gehört beispielsweise die Beteiligung an der Formulierung von Massnahmen- und Aktionsplänen, politischen Programmen sowie die Partizipation an konkreten Projekten. Eine ausführliche Untersuchung der Einbeziehung der Behindertenorganisationen in die Erarbeitung solcher Massnahmen würden den Rahmen der vorliegenden Analyse sprengen. Eine erste Recherche zeigt jedoch, dass verschiedene Kantone Konzepte, Aktionspläne und Politiken entwickelt und dabei Behindertenorganisationen mit einbezogen haben, so etwa der Kanton Freiburg⁸⁶ oder der Kanton Zürich⁸⁷. Gleichwohl zeigt sich, dass dieser Einbezug häufig ad hoc erfolgt und uneinheitlich gehandhabt wird. Eine Studie zum Handlungsbedarf aufgrund der BRK im Kanton Zürich kam zum Schluss, dass der Einbezug in politische und administrative Entscheidungsprozesse oft auch durch Finanzierungsfragen er-

⁸⁴ BUNDESRAT, Behindertenpolitik (Fn. 83), S. 45; schon in der Botschaft von 2012 (Fn. 82, S. 710) verlautbarte er: «Der Einbezug von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen in den politischen Prozess ist im schweizerischen System gewährleistet».

⁸⁵ So auch die Kritik von INCLUSION HANDICAP im Schattenbericht zum Initialstaatenbericht der Schweiz: Die meisten Gesetze werden auf allen Stufen des Gemeinwesens ohne Beteiligung der Menschen mit Behinderungen und ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen sowie Bedürfnisse erlassen und revidiert, siehe INCLUSION HANDICAP, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 16. Juni 2017, online unter https://www.inclusion-handicap.ch/de/themen/uno-brk/schattenbericht_0-257.html (zuletzt besucht am 18. Juni 2019), S. 13.

⁸⁶ STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, Kantonales Konzept zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, 17. Mai 2010, Annex.

⁸⁷ Siehe die Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 13. November 2018, Kanton setzt Koordinationsstelle für Behindertenrechte ein, online unter <https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2018/kanton-setzt-koordinationsstelle-fuer-behindertenrechte-ein.html> (zuletzt besucht am 18. Juni 2019).

schwert wird, beispielsweise, wenn Gebärdensprachdolmetschende nicht finanziert werden.⁸⁸ Solche Massnahmen wären aber als angemessene Vorkehrungen gemäss Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Unterabs. 4 BRK geboten. Gesetzliche Regelungen, die die kantonalen und Bundesbehörden verpflichten würden, Menschen mit Behinderung einzubeziehen, sind nicht ersichtlich. So hat denn auch Inclusion Handicap im Schattenbericht moniert, dass in den Kantonen und Gemeinden keine genügende Einbeziehung erfolge⁸⁹ und die erwähnte Studie zum Handlungsbedarf im Kanton Zürich schlussfolgerte, dass die Einsicht, dass die Sicht von Menschen mit Behinderung in allen Themenbereichen der BRK relevant und wichtig ist, in der Verwaltung und Öffentlichkeit noch zu wenig verbreitet sei.⁹⁰

- Darüber hinaus sollen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in staatlichen *Gremien, Kommissionen und Arbeitsgruppen* sowie im nationalen *Monitoring-Mechanismus* nach Art. 33 beteiligt sein. Diesbezüglich bietet sich in der Schweiz ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Die Studie zum Handlungsbedarf im Kanton Zürich zeigt etwa, dass Behindertenorganisationen vor allem in den Arbeitsgruppen, Kommissionen und Gremien des Kantons Zürich vertreten sind, die sich mit Fragen der Bau-/Mobilitätsinfrastruktur befassen sowie vereinzelt in den Bereichen der Bildung und der Behindertengleichstellungspolitik.⁹¹ Ansonsten scheint es, dass viele Arbeitsgruppen (auf Bundes- und auf kantonaler Ebene) in erster Linie behördenintern gebildet werden und erst in späteren Schritten eine unverbindliche Anhörung von Behindertenorganisationen stattfindet.⁹² An der innerstaatlichen Überwachung nach Art. 33 BRK sind, soweit ersichtlich, Menschen mit Behinderungen nicht in institutionalisierter Weise beteiligt. Auch hier sind keine gesetzlichen Regelungen ersichtlich, die die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Gremien regeln.

IV. ERGEBNIS

Insgesamt zeigt sich, dass die derzeit praktizierten Formen der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Gesetzgebung und Formulierung von Politiken auf Bundes- und kantonaler Ebene nicht in allen Punkten den Vorgaben der BRK entsprechen. Die Situation präsentiert sich, gerade was der Einbezug in die Formulierung von Politiken und Aktionsplänen sowie der Einsitz in Gremien betrifft, uneinheitlich. Dem Thema wird aber von offizieller Seite zunehmend Bedeutung zugemessen, so beabsichtigt etwa der Bund, die Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen zu intensivieren⁹³ und auch in mehreren Kantonen ist das Thema vermehrt auf der Tagesordnung.

Abschliessend sollen hier, basierend auf den in Kapitel II. identifizierten Vorgaben der BRK, einige Überlegungen und Ansatzpunkte für weitere behördliche Massnahmen in verschiedenen Bereichen präsentiert werden. Es handelt sich dabei um Denkanstösse, die sich an die Empfehlungen des Behindertenrechtsausschusses anlehnen. Ein ausführlicher Massnahmenkatalog würde den Rahmen der vorliegenden Kurzstudie sprengen.

⁸⁸ TAREK NAGUIB/SYLVE JOHNER-KOBI/FIONA GISLER, Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, 2018, S. 32.

⁸⁹ INCLUSION HANDICAP, Schattenbericht (Fn. 85), S. 151.

⁹⁰ NAGUIB/JOHNER-KOBI/GISLER (Fn. 88), S. 32.

⁹¹ Ibid.

⁹² Siehe etwa die Beschreibung der ad-hoc Arbeitsgruppe im Konzept des Programms «Selbstbestimmtes Leben» (2018-2021) des Eidgenössischen Departement des Inneren, 22. Juni 2018, S. 12.

⁹³ BUNDES RAT, Behindertenpolitik (Fn. 83), S. 45.

Mögliche Massnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens:

- Einbezug einer breiten Palette von Organisationen von Menschen mit Behinderungen und insbesondere auch von Selbstvertreterorganisationen, etwa durch konsequente Einladung dieser Organisationen zur Teilnahme an relevanten Vernehmlassungen;
- Besondere Berücksichtigung der Ansichten von Menschen mit Behinderungen in relevanten Vernehmlassungsverfahren, z.B. durch Hervorhebung dieser Positionen in der Botschaft.

Partizipation über das Vernehmlassungsverfahren hinaus:

- Formulierung von Kriterien für den Einbezug der Sichtweise von Menschen mit Behinderungen auch in Gesetzgebungsprojekten, die nicht der Vernehmlassungspflicht unterstehen;
- Systematische Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Arbeitsgruppen, Kommissionen, Gremien sowie in Erarbeitung von Aktionsplänen und Massnahmenplänen etc. auf Bundes- und kantonaler Ebene;
- Erwägung neuer Partizipationsformate, wie z.B. die in Deutschland regelmässig durchgeführten Verbändekonsultationen in Form eines Kongresses zum offenen Erfahrungs- und Informationsaustausch;
- Einbezug von Menschen mit Behinderungen schon bei vorbereitenden Studien sowie bei der Evaluation von Gesetzen und Politiken, Definition der Evaluationskriterien zusammen mit Menschen mit Behinderungen; wenn solche Studien extern vergeben werden, sollte der Einbezug von Behindertenorganisationen ein Vergabekriterium darstellen.

Herstellung förderlicher Partizipationsbedingungen:

- Konsequente Gewährung angemessener Vorkehrungen wie z.B. Gebärdensprachdolmetschen für die Partizipation;
- Stärkung der Selbstvertreterorganisationen, etwa durch Schaffung von Finanzierungsmöglichkeiten für die Selbstvertretung, Unterstützung von capacity-building Massnahmen wie Förderung der Auftrittskompetenz etc.;
- Förderung der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen (auf Leitungsebene) in die etablierten Behindertenorganisationen, etwa mittels finanzieller Anreize;
- Erwägung von Abhilfemassnahmen gegen unterlassene Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, etwa Nachholen einer Konsultation.

Formalisierung der Einbeziehung und Vereinheitlichung der Praxis:

- Eruierung von «best practices» für die Partizipation, etwa mittels einer Umfrage oder Durchführung einer nationalen Konferenz;
- Erarbeitung eines Leitfadens und/oder eines «best practice» Kompendiums für die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen auf kantonaler und Bundesebene, zusammen durch das EBGB, die SODK und Behindertenorganisationen.